

[Imprimir Página Web](#)

La OTAN ante la cumbre de Praga

María Angustias Caracuel Raya

ARI Nº 104-2002 - 19.11.2002

Tema: La cumbre de Praga (20 y 21 de noviembre de 2002) supone un hito en la historia de la OTAN. Abre la puerta a una Alianza de 26 miembros, con los mismos derechos y obligaciones, aunque con el protagonismo indiscutible de EEUU.

Resumen: La Cumbre de la OTAN en la República Checa está llena de simbolismo y su celebración no puede tener lugar en un momento más oportuno, teniendo en cuenta el impacto que han tenido los acontecimientos del 11-S en todo el mundo, especialmente en esta Organización y en sus Estados miembros. Los atentados han supuesto cambiar el prisma hacia el que iba orientado esta cumbre para contemplar numerosos espectros a la vez. En este sentido, además de una reevaluación de las nuevas amenazas para la seguridad, la OTAN abordará su ampliación, la reforma de sus estructuras, misiones y capacidades a las nuevas necesidades de la defensa y las nuevas relaciones con países no miembros de la Alianza y otras Organizaciones Internacionales.

Análisis: La Cumbre de la OTAN en la República Checa está llena de simbolismo y su celebración no puede tener lugar en un momento más oportuno, teniendo en cuenta el impacto que han tenido los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en todo el mundo, especialmente en esta Organización y en sus Estados miembros.

Aunque la celebración de esta Cumbre ya estaba prevista antes de producirse los atentados terroristas en Nueva York y Washington, su contenido estará influenciado indudablemente por las consecuencias derivadas de la aplicación, por primera vez en la historia de la Alianza, del artículo 5 del Tratado de Washington, es decir, de la cláusula de asistencia mutua en caso de un ataque armado dirigido contra un país miembro.

Paradójicamente, muchos analistas y responsables políticos que exigieron el fin de la Alianza Atlántica en 1991, al desaparecer la última "razón de ser" que hizo mantenerla viva durante la Guerra Fría (la amenaza monolítica que representaba el Pacto de Varsovia), reclaman, a principios del Siglo XXI, una OTAN transformada y adaptada a los nuevos tiempos de incertidumbre en el panorama internacional.

Y es que si el fin de la Guerra Fría dio como resultado más inmediato un optimismo político ante el nuevo clima de entendimiento surgido entre las grandes potencias, y los diversos procesos de transición hacia la democracia iniciados en las naciones de Europa Central y Oriental, el 11 de septiembre ha supuesto el fin a la complacencia generalizada de que se vivía en un mundo libre de amenazas y, por ende, más seguro.

En esta nueva era, no se pide ya la desaparición de una Alianza que se ha mostrado en estos últimos años como una organización abierta a nuevos miembros y capaz de llevar a cabo nuevas misiones. Más bien al contrario. Son más países los que desean integrarse en la OTAN por las mismas razones por las que no desean salir de ella los países que son actualmente miembros: la solidaridad interaliada que encarna la defensa colectiva y el espacio de seguridad único del que forman parte todos sus Estados.

Praga representa, en este sentido, la decimosexta Cumbre de la OTAN a nivel de jefes de Estado y de gobierno de la OTAN en sus cincuenta y tres años de historia, y la primera en un antiguo país del Pacto de Varsovia. Si durante los cuarenta años de la Guerra Fría sólo se celebraron diez cumbres atlánticas, en la última década se han celebrado ya cinco: Londres (1990), Roma (1991), Bruselas (1994), Madrid (1997) y Washington (1999). Fue en esta última Cumbre cuando se tomó la decisión de celebrar, antes de finales de 2002, una nueva cumbre de la "ampliación" con el fin de decidir nuevos candidatos a la adhesión. Posteriormente, se eligió a un nuevo país aliado y a su capital, Praga, para dar la bienvenida a futuros nuevos miembros.

No obstante, los acontecimientos del 11-S han supuesto cambiar el prisma hacia el que iba orientado esta Cumbre atlántica para contemplar numerosos espectros a la vez. En este sentido, además de una reevaluación de las nuevas amenazas para la seguridad, la OTAN abordará la ampliación de la Alianza, la reforma de sus estructuras, misiones, y capacidades a las nuevas necesidades de la defensa y las nuevas relaciones con países no miembros de la OTAN y otras Organizaciones Internacionales. Estos aspectos, junto con las implicaciones para España, se desarrollan a continuación.

Nuevas amenazas/nuevas misiones

La Cumbre de Praga supondrá, en primer lugar, una aclaración semántica de algunos conceptos y, en segundo lugar, la adopción de nuevas medidas para incrementar la capacidad de la OTAN en la lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva.

En efecto, el 11 de septiembre ha puesto de manifiesto que los Estados y las Organizaciones Internacionales de

seguridad y defensa han tenido que reformular conceptos como el terrorismo y, en particular, su distinción entre amenaza o riesgo para la seguridad.

La OTAN ya dejó claro en el Concepto Estratégico, aprobado en Roma en 1991, que tras la desaparición de la Unión Soviética y del Pacto de Varsovia, habían nacido "nuevos riesgos" para la seguridad que podían poner en peligro la seguridad de los aliados por ser "multidireccionales y complejos", lo que les convertía en más difíciles de prever y analizar. De hecho, algunos autores hablaban del fin de la letra "A" (de "amenaza") del vocabulario de la seguridad. Los nuevos riesgos podían proceder de las graves dificultades económicas, sociales y políticas, incluidas las rivalidades étnicas y las disputas territoriales. Además, el Concepto Estratégico de 1991 citaba que los intereses de la Alianza podían verse afectados por "otros riesgos de naturaleza más amplia", tales como la proliferación de armas de destrucción masiva, la ruptura de los aprovisionamientos de los recursos vitales y las acciones de terrorismo y sabotaje. Ya entonces, la Alianza contempló la necesidad de coordinar esfuerzos, siempre que fuera necesario, incluida la respuesta a tales riesgos.

Por su parte, el Concepto Estratégico (CE) adoptado en Washington en 1999 añadió "nuevos riesgos" a los anteriormente citados. Entre los considerados de naturaleza militar, se encuentra la difusión a escala mundial de tecnologías utilizables para la producción de armas. Los adversarios, sean o no Estados –subraya el CE-, pueden explotar la dependencia de la Alianza respecto a los sistemas de información mediante operaciones destinadas a perturbar el funcionamiento de los sistemas. Asimismo, el CE añade entre los riesgos de carácter más amplio la delincuencia, el crimen organizado y los grandes movimientos incontrolados de la población.

Sin embargo, no se da un tratamiento unitario al concepto de terrorismo. En el CE se clasifica dentro de los riesgos de naturaleza más amplia (párrafo 24), mientras que en la Declaración de Washington, que precede al CE, se define al terrorismo como "una grave amenaza para la paz, seguridad y estabilidad, que puede poner en peligro la integridad territorial de los Estados" (párrafo 42).

Es previsible, pues, que la Cumbre de Praga matice el CE de 1999, y defina al terrorismo, desde un punto de vista militar, como la amenaza más importante a la que se enfrentan no sólo los aliados, sino la Comunidad Internacional. Ello no significa que la OTAN vaya a convertirse en una organización mundial contraterrorista, pero sí puede y debe contribuir a combatirlo, coordinando y estableciendo nuevas medidas para la defensa contra ésta y otras amenazas asimétricas, las cuales tienen todas un denominador común. En efecto, están provocadas por actores no estatales, que operan fuera del Derecho Internacional y cuentan con el apoyo de Estados irresponsables.

Entre los temas a tratar en Praga se encuentra la aprobación de un "Concepto Militar para la Defensa contra el terrorismo", que asumirá, como aspectos novedosos, los siguientes:

- La ausencia de límites geográficos. El 11-S ha superado la distinción establecida durante la posguerra fría entre operaciones dentro y fuera de área. Aunque la OTAN no ha jugado un papel principal en la operación Libertad Duradera, liderada por Estados Unidos, el despliegue de fuerzas europeas en Afganistán y en otras regiones próximas ha revelado que la OTAN no puede quedar limitada a actuar en un ámbito geográfico determinado. Con todo, hay que recordar que, tras la invocación del artículo 5, se movilizaron todas las fuerzas comunes de la OTAN en apoyo de EEUU, como los AWACS (*Airborne Warning and Control System*) y las Fuerzas Navales Permanentes STANAVFORLANT y STANAVFORMED.
- Actuaciones preventivas. El 11 de septiembre ha demostrado con claridad que la disuasión no funciona ante el nuevo tipo de amenazas, y que es preferible prevenir los conflictos antes que gestionar sus consecuencias, como ocurrió en los Balcanes. La OTAN, por tanto, anunciará en Praga su determinación de prevenir ataques terroristas actuando militarmente contra aquellos grupos y países que los protegen.
- El apoyo de la Alianza, desde el punto de vista operativo, a coaliciones de países "capaces y dispuestos" para combatir el terrorismo y a otras organizaciones (UE, OSCE, ONU), aunque su aplicación será objeto de decisiones caso por caso.

Nuevos candidatos a la adhesión

La Cumbre de Praga abordará el tema de la ampliación de la Alianza a nuevos Estados, y decidirá por consenso, y caso por caso, cuáles serán los nuevos candidatos. Se presume que la nominación será amplia y regionalmente equilibrada, pues contemplará a países de Europa septentrional, central y meridional.

Aunque hay diez países candidatos a la ampliación -Lituania, Letonia, Estonia, Eslovaquia, Eslovenia, Rumanía, Bulgaria, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania y Croacia (este último todavía no formalmente)-, todo parece indicar que serán los siete primeros los invitados a convertirse en futuros aliados. Los motivos son variados. Por un lado, estos países han realizado un esfuerzo considerable en la reforma de sus Fuerzas Armadas y sus sistemas de defensa y, por otro lado, han contribuido significativamente, y continúan haciéndolo, a las operaciones de apoyo a la paz, lideradas por la OTAN, en los Balcanes.

Además, la Cumbre de Praga reafirmará la política de puertas abiertas de la Alianza en virtud del artículo 10 del Tratado del Atlántico Norte y, para ello, los países candidatos deberán seguir trabajando activamente en el marco de Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA), en la Asociación para la Paz (APP) y en sus respectivos Planes de Acción para la Adhesión (MAP).

Nueva estructura de mando y de fuerzas

Una de las lecciones aprendidas por la OTAN de los recientes conflictos ha sido la necesidad de poder afrontar varias crisis simultáneamente, al mismo tiempo que retiene su capacidad para realizar una operación de defensa colectiva (artículo 5).

En este sentido, la OTAN tratará en Praga la revisión de la estructura de mandos (EM) y de fuerzas (EF) aprobada en 1999, aunque habrá tiempo hasta junio de 2003 para llegar a acuerdos concretos. El objetivo de la Alianza es dotarse de unos Cuarteles Generales (CG) más flexibles y desplegables, y una estructura de fuerzas que facilite la proyección de las mismas en la periferia de la Alianza y más allá de sus fronteras.

Sin embargo, se puede argüir que algunos aspectos de esta reforma obedecerán más a cuestiones de política interna de EEUU que a planteamientos propios de esta organización defensiva. De hecho, la decisión de los norteamericanos de crear un mando nacional (USNORTHCOM), que unifica las responsabilidades del Mando de las Fuerzas Conjuntas para la Defensa de Norteamérica (USJFCOM) y el mando estratégico aliado del Atlántico (ACLANT), ha dejado abierta la cuestión del papel que tendrá este mando estratégico de la OTAN en la futura estructura militar integrada de la Alianza, pudiendo quedar reducido a responsabilidades "funcionales" y no tanto operativas.

El debate seguirá, pues, abierto en Praga, si bien todo parece indicar que la nueva cadena de mandos estará estructurada en tres niveles (estratégico, operacional y táctico) y será más reducida, funcional, y menos geográfica, especialmente en el tercer nivel, que estará compuesto por CG de la actual estructura de mandos y de la emergente estructura de fuerzas. Sin embargo, no sólo queda por determinar el número, entidad e importancia de los Cuarteles Generales, sino, además, las consecuencias de la ampliación en esa nueva estructura.

Respecto a la Estructura de Fuerzas, los aliados han llegado a la conclusión de que necesitan Cuarteles Generales adicionales desplegables, tanto marítimos como terrestres, para lo cual los países miembros han comenzado a realizar ofertas. Por otro lado, la posible clasificación de las fuerzas se realizaría en función de las opciones de despliegue y del nivel de disponibilidad. Así, se distingue, por el momento, entre Fuerzas Estacionadas (IPF, *In Place Forces*) y un "pool" de Fuerzas Desplegables (DF, *Deployable Forces*), ambas con diferentes niveles de disponibilidad, que irían desde la Alta Disponibilidad (HRF, *High Readiness Forces*), y Menor Disponibilidad (FLR, *Forces of Lower Readiness*) hasta la Reconstitución de Fuerzas a Largo Plazo (LTBF, *Long-Term Build up Forces*).

Después de Praga, estos conceptos podrían revisarse nuevamente a la luz del desarrollo de la iniciativa norteamericana de crear una "Fuerza de Respuesta de la OTAN" (NRF), que se adoptará en esta Cumbre, capaz de desplegarse a cualquier lugar, en menos de treinta días y con unos efectivos de hasta 21.000 hombres. Su capacidad operativa total estaría prevista para el año 2006. En el desarrollo de la NRF está previsto que las Fuerzas Operativas Conjunto Combinadas (CJTF) jueguen un papel fundamental, liderando los componentes terrestre, naval y aéreo de las operaciones que, a su vez, serían mandados por los Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad (HRF).

Nuevas capacidades

La agenda de Praga también se preocupará de las capacidades militares. En este campo, los dirigentes de la OTAN aprobarán una nueva iniciativa, conocida como "Compromiso de Capacidades de Praga" (PCC, *Prague Capabilities Commitment*), que establece nuevas prioridades en materia de capacidades contempladas en parte en la Iniciativa de Capacidades de Defensa (DCI, *Defence Capabilities Initiative*) de 1999. Así, de las 59 ambiciosas iniciativas de la DCI, se trabajará en cuatro áreas principalmente:

- Mejorar la defensa contra ataques nucleares, químicos y biológicos, así como de la población civil y las fuerzas militares.
- Garantizar las comunicaciones (C2, mando y control) y la superioridad de la información.
- Mejorar la interoperabilidad y la eficacia en el combate de las fuerzas desplegadas.
- Favorecer el despliegue rápido y el apoyo logístico de las fuerzas en combate.

En definitiva, la OTAN asumirá en Praga el compromiso de adquirir las capacidades necesarias para defender a las fuerzas de la OTAN y a su población contra el terrorismo, las armas de destrucción masiva y otras amenazas no convencionales. La coordinación de esfuerzos con las autoridades civiles en la gestión de las consecuencias, especialmente en el área de planeamiento civil de emergencia, deberá ser prioritaria.

Nuevas asociaciones

La "Declaración de Praga" incluirá, sin duda, referencias al deseo de la OTAN de profundizar y aumentar sus relaciones con países no miembros de la OTAN y otras organizaciones internacionales, principalmente la ONU, la OSCE y la UE (Berlín+). Con los países socios de la APP, la OTAN podría lanzar un "Plan de Acción de Contra el Terrorismo". Con los países que participan en el diálogo Mediterráneo, la Alianza manifestará su voluntad de seguir avanzando en el diálogo político 19+7 (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos, Mauritania y Túnez), a pesar de las dificultades que plantean el conflicto de Oriente Medio y la situación de Irak.

Respecto a Rusia y Ucrania, la OTAN reconocerá el acercamiento producido a raíz del 11 de septiembre de 2001, y la necesidad de promover una mayor interacción y colaboración con estos países para combatir el terrorismo.

España y la cumbre de Praga

Las decisiones que se adoptarán en Praga reflejarán la sintonía política entre la OTAN y España en la consideración de las nuevas amenazas. Siguiendo la directriz del presidente del gobierno de considerar la lucha contra el terrorismo como la lucha contra la financiación, los aparatos de apoyo, los aparatos políticos y contra los ejecutores del terrorismo, España ha apostado por desarrollar un enfoque integral para hacer frente a la nueva amenaza, lo que se ha reflejado en la decisión de utilizar los medios de la Alianza, de forma flexible, "donde quiera que sean necesarios". Esta determinación se expresó ya en la Declaración "El futuro de la OTAN: una visión hispano-británica", acordada por José María Aznar y Tony Blair el pasado mes de junio.

No obstante, España debe manifestar en Praga que las posibles actuaciones preventivas deben aprobarse, caso por caso, en el Consejo del Atlántico Norte (CAN), tomando en consideración todas las circunstancias de una situación determinada (la naturaleza e inminencia de la amenaza, las consecuencias de la aplicación de medidas ofensivas, la legitimidad política internacional de la actuación militar, el escenario deseado de salida a un conflicto, etc.)

Si bien el tema de la reforma de la Estructura de Mandos y de la Estructura de Fuerzas no se aprobará definitivamente en Praga, España debe aspirar a tener en la nueva estructura una representación acorde con su peso político y su aportación militar a la Alianza, a pesar de que será difícil mantener el mismo nivel de representación que en la actual estructura de mandos.

Durante el proceso negociador, España ha logrado mantener la máxima flexibilidad de manera que Praga fije sólo los requisitos mínimos militares de la reforma, sin pronunciarse sobre las soluciones finales. Las bazas españolas para defender la existencia del Cuartel General de la OTAN en Madrid (Retamares) y el Centro de Operaciones Aéreas Combinadas (CAOC) en Torrejón, tienen mucho que ver con la importante contribución de nuestro país a la Estructura de Fuerzas de la Alianza, a través de los dos Cuarteles Generales de Alta Disponibilidad, uno terrestre en Bétera y otro marítimo en Rota (Landing Platform Deck) y nuestra aportación al Eurocuerpo.

Ante la eventualidad de que este objetivo no se pueda alcanzar, y en el caso de que se produzca la supresión de nueve mandos aliados de segundo y tercer nivel, el Ministro de Defensa, Federico Trillo, ha expresado la necesidad de conservar en nuestro territorio el CAOC, y la posibilidad de que el Cuartel General de Retamares se convierta en un "mando funcional", o Centro de Excelencia, dependiente del futuro mando estratégico reformado ACLANT.

Conclusiones

La Cumbre de Praga abre una nueva etapa en la evolución de la OTAN en todos sus aspectos (doctrinal, operacional, etc.). Aunque la defensa contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva se ha convertido en la nueva misión prioritaria de la Organización, la Alianza Atlántica reconoce que la mejor manera de combatir estos desafíos requiere la combinación adecuada de otros instrumentos igualmente importantes (políticos, económicos, policiales y judiciales).

Sin embargo, la asunción de nuevas responsabilidades por parte de la Alianza no debe suponer desvirtuar su papel tradicional de extender la zona de estabilidad al área euro-atlántica, mediante su participación en misiones de pacificación y el respaldo a los procesos de transición hacia la democracia de los países candidatos a la adhesión, fomentando así la reforma de sus Fuerzas Armadas. A medida que estos países ratifiquen los Protocolos de Adhesión y se hayan depositado los instrumentos de adhesión al Tratado del Atlántico Norte, la OTAN contará con 26 países con los mismos derechos y obligaciones, aunque con el protagonismo indiscutible de EEUU, principal impulsor de las políticas de la Alianza.

Termina esta exposición como comenzó. Siguiendo la "lógica" de la Alianza en los últimos años, no resultaría extraño que la próxima Cumbre de la Alianza ocupara un lugar "simbólico", como lo hicieron Madrid y Washington en el pasado, y Praga esta semana, ya que, respectivamente, España había decidido su integración en la Estructura Militar de la Alianza; EEUU conmemoraba el quincuagésimo aniversario de la firma del Tratado de Washington; y la República Checa recibirá, como país anfitrión, una nueva ampliación. Quizá sea Eslovenia, que próximamente será un aliado más, el país elegido para celebrar una nueva cumbre de Jefes de Estado y de gobierno. Los razonamientos para hacer valer este argumento son dos. Por un lado, se lanzaría un mensaje claro a los Balcanes -región castigada por la guerra en los últimos años- para que estos países formen parte de la misma comunidad de valores que

comparten los aliados, si continúan la senda de la democracia y del Estado de Derecho y, por otro lado, se favorecería a un país del Sur de Europa en el "reparto equitativo" de Cumbres atlánticas.

Considerar el "timing" para abordar una nueva ampliación de la OTAN depende de la evolución del panorama internacional, en general, y del resultado de las nuevas ampliaciones, en particular. Por el momento, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN ha considerado que la política de puertas abiertas de la Alianza debe ser reconsiderada no más tarde de 2007. Este plazo coincidiría con la plena capacidad operativa de la Fuerza de Respuesta de la OTAN para intervenir en cualquier lugar del mundo donde sea requerida su presencia. Entonces, la OTAN habrá dejado de ser una organización regional y se habrá convertido en el nuevo gendarme mundial.

Si Brzezinski comparó el papel de EEUU en la posguerra fría con la labor que realiza un controlador del tráfico aéreo, se podría extrapolar esta comparación al papel de la OTAN en la nueva era de la globalización -donde EEUU se perfila como la gran hiperpotencia-, en la medida en que todos los pilotos (sean o no Estados) reconocerían la autoridad de la Alianza como figura esencial para marchar en la dirección correcta, evitando así nuevas colisiones de aviones.

María Angustias Caracuel Raya

Secretaría General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)